



ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓINTÉZET ELEMZÉSEK

1241 Budapest Pf. 181 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

www.svki.zmne.hu

Érett-e Törökország arra, hogy az Európai Unió teljes jogú tagjává váljon?

Már 2004-ben a tíz új tag, majd 2007 januárjában Bulgária és Románia csatlakozásával egyértelművé vált, hogy az Európai Unió fejlődése kritikus ponthoz érkezett. Az integráció minőségét szétfeszíteni látszó újabb tagfelvételek felvetették a kérdést, hogy az unió képes lesz-e a jelenlegi keretek között fenntartani belső kohézióját, és milyen irányba fog folytatódni az integrációs folyamat. Figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy az EU történetében minden bővítési kör előtt voltak tagállamok, amelyek elleneztek az új tagfelvételt, azonban utólag nézve a bővítés mindig sikeres volt. Az EU leghatékonyabb fejlesztési projektje a bővítési politika. Azokban az országokban, amelyekben a tagság reális opcióként jelenik meg, az EU hatékonyan képes befolyásolni a fejlődést. Azaz, az EU egyfajta „(tag)államépítést” végez a bővítési politika segítségével. Viszont Törökország esetében mindez nehezebbnek bizonyul.

A fejlődésének kritikus szakaszába érkezett uniónak története egyik legnagyobb kihívásával kell szembenéznie, mert Törökország csatlakozási szándéka olyan helyzet elé állítja, amelyre igazán jó megoldás nincsen. Erőforrásait jórészt leköti a belső helyzet átalakulásának konszolidációja, az integráció mélyítésére való törekvés, a tagállamok pedig inkább arra fordítják az erőforrásaikat, hogy kilábaljanak a gazdasági válságból, és képesek legyenek betartani a maastrichti kritériumokat. Ugyanakkor Törökország esetében az elutasítás, vagy a csatlakozási tárgyalások megtorpanása már önmagában veszélyes lehet, mert a szekuláris török államot az iszlámista eszmék irányába tereli. És mindezt különösen bonyolítja, hogy mind Horvátország, mind Izland hamarabb lesz az EU tagja.

Az nyilvánvaló, hogy az Európai Unió jelen pillanatban nincsen felkészülve Törökország befogadására, de nem árt megvizsgálni azt sem, hogy meddig lehet húzni a csatlakozási tárgyalásokat. Egy dolog biztos: Törökország csatlakozási kérelmét nem lehet elutasítani, és nem működik a Nicolas Sarkozy vagy Angela Merkel által annyiszor emlegetett „privilegizált partner” státuszának elnyerése a teljes jogú tagság helyett.

Háttér

Törökország a római szerződés 238. cikke alapján 1963 óta társult tagja az Európai Gazdasági Közösségnek, de évtizedeken keresztül nem volt reális esélye a teljes jogú tagság megszerzésére. A kérelmet már 1987-ben benyújtotta, mégis csak 2004 decemberében kapott zöld utat Brüsszeltől, így 2005 októberében kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat. Azóta viszont még mindig nem nyitottak meg minden csatlakozási fejezetet, és 2006-ban már egyszer holtpontra jutottak a tárgyalások. Törökország „Európa-hűsége” rendkívül erős, de korántsem megingathatatlan. A török társadalom többsége ma már nem feltétlenül hisz az uniós tagságban.

Törökországgal kapcsolatban számos közhely kereng a köztudatban, illetve a török csatlakozást ellenzők tábora már-már közhelyszerűen ismétli ugyanazokat az ellenérveket. Természetesen számos kimondott (mint Ciprus helyzete, az emberi jogok megsértése, vagy a kurdkérdés), és kimondatlan (mint a nyugati értékrend számára) nem szalonképes szereplőkkel – Szudánnal, Iránnal, a Hamásszal – ápoltt jó viszony, az iszlám vallás, az európaiaktól eltérő demográfiai trend, vagy az európai török kisebbség nagy létszáma) problémát lehet megemlíteni. Előrelépés mindegyik területen tapasztalható volt az elmúlt években, de sehol sem sikerült megnyugtató fejlődést elérni. Sőt bizonyos politikai és gazdasági területeken az EU és Törökország viszonya inkább romlott.

Törökország esetében különbséget kell tenni a tagsági kritériumok teljesítése és az integrációra való érettség között. Az Európai Unió biztonságát figyelembe véve kevésbé ellenezhető a török csatlakozás, ami azonban nem jelenti azt, hogy Törökország érett is a csatlakozásra. A nem egyértelmű, homályosan megfogalmazott csatlakozási kritériumok mindig

hagynak egy kiskaput arra az esetre, ha az aktuális „nagypolitika” kezébe akarja venni az események irányítását. Törökország húsz éve vár arra, hogy az unió teljes jogú tagja lehessen. Ebben a két évtizedben gyökeresen átalakult az ország, a modernizáció motorja első-sorban az „EUfória” volt. De a feltétlen EU-hűség az elmúlt években megkopni látszik, amit az ország iszlámizálódásának erősödése jelez. A török csatlakozással felmerül az is, hogy az unió egyáltalán ki tudja-e használni, vagy szüksége van-e azokra a hozzáadott értékekre, amelyeket a török tagság jelentene.

A csatlakozási kritériumok a részvétel feltételeit és követelményeit határozzák meg. Ezek szigorúan csak a tagsághoz feltétlenül szükséges jellemzőket és feltételeket szabják meg. A kívülállók felé világos üzenetet hordoznak: ha valaki ezeket nem akarja, vagy nem képes teljesíteni, az nem válhat a szervezet tagjává. A tagsági kritériumok ráadásul fokozatosan szigorodtak az integráció története során. Ezeket az alapszerződések tartalmazzák. A római szerződés 237. cikke például csupán arról nyilatkozik, hogy csak európai államok válhatnak az szervezet tagjaivá. Ennél jóval körülhatároltabb és szigorúbb feltételrendszert jelent a koppenhágai kritériumok teljesítésének követelménye. A problémát ezzel kapcsolatban inkább az jelenti, hogy ezek teljesítése sem jelent automatikus felvételt, azaz természetesen feszültség keletkezik a csatlakozásra várók és az unió között. Mindez jól megfigyelhető volt a közép-európai államok esetében is, és jól példázza ezt a lengyel kormányfő kifakadása, aki azt nyilatkozta még a csatlakozás előtt, hogy bármennyire is igyekszik Lengyelország, mindig négy évre lesz a csatlakozástól. Törökország esetében a végpont a még inkább távolba tűnő.

Miért van szüksége az Európai Uniónak Törökországra?

Biztonsági és politikai szempontból az EU-nak először világos képet kellene alkotnia arról, hogy pontosan mit szeretne elérni. A legutolsó elfogadott uniós szintű biztonsági stratégia hét évvel ezelőtt született. Azóta is állandó dilemma, hogy az EU megmarad gazdaságilag meghatározó és kikerülhetetlen szereplőként, vagy az „új multipoláris világ” egyik súlypontja kíván lenni a világpolitikában. Mindez természetesen geopolitikai aspirációkkal párosul, s ebből a szempontjából Törökország kitüntetett szerepet játszhat. Törökország megújult regionális aktivitása, a regionális „puhahatalmi központtá” válásra való törekvése újra olyan geopolitikai státuszba emeli az országot, mint amelyet a hidegháború során élvezett. A poszt-szovjet régióban állandósuló feszültségek, a közel-keleti stabilitás, és nem utolsósorban az európai energiabiztonság szempontjából az EU számára Törökország különleges szereppel bír.

Az említett 2003-as európai biztonsági stratégia leszögezi: Európának hiteles nemzetközi aktorrá kell válnia, hogy képes legyen a globális kihívások kezelésére. A stratégia a kulcsfontosságú témák között említi a közel-keleti térség regionális instabilitását. Viszont a 21. század biztonsági kihívásai nem egyértelműen az egyes államokból, hanem sokkal inkább az államokon belüli anarchikus viszonyokból fakadnak. Ilyen problémák a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedése, az államkudarcok. A Közel-Kelet „hagyományosan” bővelkedik mind államok közötti, mind államokon belüli konfliktusokban. Mivel a térség az unió szempontjából kritikus közelségben fekszik, érthető, hogy a béke és stabilitás megteremtése az unió elsődleges biztonságpolitika érdeke.

Törökország igyekszik arra a képre építeni, hogy az ország az egyetlen szekuláris, de muszlim kultúrájú állam, amely képes működőképes plurális demokráciát fenntartani. Azaz Törökország szeretné magát egyfajta keleti védőbástyaként feltüntetni az iszlám fundamentalizmussal szemben. Emellett az elmúlt években látszódtott az is, hogy Törökország igyekezett vezető szerepben megjelenni a kaukázusi konfliktusokban. Figyelembe kell venni viszont, hogy soha nem Törökország volt itt a vezető hatalom. Oroszország mindig döntő szóval fog rendelkezni a térségben, és például a grúz–orosz háború után Franciaország ragadta magához a vezető szerepet. A háború után török diplomaták mind a kaukázusi országokban, mind Oroszországban lobbiztak, hogy létrejöjjön a Kaukázusi Stabilitási és Együttműködési Platform. Habár a szervezet nyilván nem oldhatja meg a térség problémáit, a kezdeményezés világosan jelezte, hogy Törökország nem szeretne kimaradni a rendezésből. Törökor-

szág igyekszik normalizálni a kapcsolatait a szomszédaival, például Örményországgal. De a terhes történelmi múlt megakadályozza, hogy a térség országai pártatlan mediátorként tekintsenek Törökországra.

Ugyanez igaz más relációkban is. Törökország előnye mindig is az volt, hogy jó kapcsolatokat ápolt Izraellel, miközben elfogadott volt az arab országok számára is. Ma viszont azt lehet megfigyelni, hogy a török–izraeli kapcsolatok folyamatosan romlanak, miközben egyre erősebb kapcsolat alakul ki Törökország és Irán, illetve Szíria között.

Biztonsági szempontból egy területen Törökország szerepe megkérdőjelezhetetlenül összefonódik az uniós érdekekkel. Az európai energiabiztonság szempontjából Törökország kulcspozícióban van: ha megvalósulnak, a Nabucco, a Déli Áramlat, a Baku-Tbiliszi-Ceyhan, vagy a Shah-Deniz vezeték mind Törökországot fogják érinteni.

Milyen potenciális veszélyeket jelent Törökország tagsága?

Törökország csatlakozásával az EU bizonytalan válsággóccokkal válna határossá, és kérdéses, hogy miképpen tudná kezelni ezt a helyzetet – azaz a közelség egyrészt befolyásoló tényezővé tenné az EU-t, másrészt viszont közvetlen fenyegetést is jelentene a számára. A török csatlakozás egyik legnyilvánvalóbb gátja Ciprus kérdésének megoldatlansága. A ciprusi probléma már évtizedek óta feszültségforrás az olyan fórumokon, ahol mind a görög, mind pedig a török fél jelen van. Az egyes esetekben a NATO-t is döntésképtelenné tévő ellentét az EU-csatlakozás egyik súlyponti kérdésévé vált 2006-ra. Az ankarai egyezmény alapján Törökország kiterjesztette a vámuniót a tíz új uniós tagországra, köztük Ciprusra is. Azonban a török kikötők máig nem engedik a görög-ciprusi hajók kikötését, és más módokon is akadályozzák a ciprusi áruk megjelenését. Eközben a ciprusi képviselők, tisztviselők az EU összes intézményében a török csatlakozási folyamat alakítására, sőt sokszor hátráltatására is törek-szenek. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy a csatlakozási tárgyalások 2006 és 2007 vége között leálltak, és nyolc fejezetet befagyasztottak.

Az Igazság és Fejlődés Pártjának (AKP) kormányzása alatt több jelentős változás történt a politikában és az ország Európai Uniótól való felfogásában. A jelenlegi helyzet legnagyobb problémája azonban az, hogy az átalakulás az uniós csatlakozás ígéretéből táplálkozik. A jelenlegi kormánypárt azért volt képes fellazítani és „európaizálni” egyes megmerevedett struktúrákat, mert azt az Európai Unióhoz való csatlakozás hűvös ígérete legitimálta. Kérdés, hogy ennyi évnél ígéretes után milyen következményekkel járhat az elutasítás? Azt sem szabad elfelejteni, hogy a 2002 óta kormányon lévő AKP és Erdoğan kormányfő a Refah reformszárnyából vált ki. Ennek következtében a külső közvélemény alapvetően iszlámista pártként ítéli meg a jelenleg kormányzó csoportot. A politikai intézmények stabilitását csökkenti, hogy a kormánypárt és az ellenzéki erők is elsősorban a hatalom megszerzésére, illetve megtartására törek-szenek, ami viszont aláássa a reformokat.

2002 óta a parlament módosította nem „EU-kompatibilis” törvényeinek nagy részét, többek között átalakította a Nemzetbiztonsági Tanácsot, amely addig akár törvényeket is kiiktathatott. Továbbra is kérdéses viszont a hadsereg szerepe, mely hagyományosan erős pozíciót foglal el mind a társadalom, mind a politika életében, ezért nehéz biztosítani felette a megfelelő civil kontrollt. Teljesen nem zárható ki a katonai puccs lehetősége sem, ami miatt az AKP a „veszélyes” tiszteket rendszeres időközönként őrizetbe is veteti.

Törökország ma már vitathatatlanul megfelel a piacgazdasági normáknak, és minden bizsonnyal képes lesz megbirkózni az unión belüli verseny nyomásával, azonban addig még számos strukturális reformot kell végrehajtania. Bizakodásra adhat okot, hogy az elmúlt években a külföldi befektetések mértéke gyorsuló ütemben nőtt (az összes térségbeli közvetlen külföldi tőkeberuházás 30%-a Törökországban történik), a török bankrendszer stabil, a gazdaság folyamatosan növekszik. Törökország egyike azon kevés országoknak, amelyeket a gazdasági világválság nem érintett súlyosan. A gazdasági fejlődés előrejelzései szerint Törökország tartósan a világ egyik legdinamikusabban fejlődő gazdasága lesz Kína és India után.

Az európai uniós csatlakozással kapcsolatban török társadalomban nem létezik az érzés, hogy a török identitás eltűnhet Európában. Ez pontosan ellentétes reakció Európához ké-

pest, ahol féltik az európai és a nemzeti identitásokat egyaránt. Mindez azonban nem azt jelenti, hogy a török társadalom meg lenne arról győződve, hogy neki mindenképpen Európában a helye. A kételyek a csatlakozási tárgyalások elkezdése körüli huzavonának és az európai parlamenti és európai bizottsági jelentéseknek, illetve az európai vezetők folyamatos negatív nyilatkozatainak köszönhetően csak tovább erősödtek. A török társadalom már belefáradt abba, hogy az unió állandóan visszautasítja csatlakozási kérelmét, és csak másodlagos partnerként kezeli. A csatlakozást tehát azért utasítják el egyre többen, mert a csalódottá váltak az Európai Unió kétértelmű viselkedésétől. A török társadalomban felerősödött az euroskepticizmus, és a korábbiakhoz képest teljesen új mintát mutat a társadalom percepciója az Európai Unióról. Ma már a lakosság kevesebb, mint fele tartja az EU-csatlakozást feltétlen szükségesnek. Másrészt Európa lakossága is félelmeket táplál Törökország csatlakozásával szemben. Az európai társadalmak úgy érzékelik a törököket, mint bevándorló idegeneket. A legnagyobb félelem alapját az eltérő török társadalmi szerkezet jelenti. Kérdés, hogy a sokmilliós muszlim közösség mennyivel fog növekedni az egyes nyugat-európai országokban, ha a 80 milliós török állam is belép, amelynek demográfiai növekedése a fejlődő országokhoz hasonló tendenciát követ.

Az etnikai konfliktusok már régóta a török társadalom szerves részét képezik, és a 8-12 millió kurd helyzete alapvetően meghatározza a török-EU viszonyt. A közel fél milliós nyugat-európai kurd közösség pedig – hangot adva véleményének – a török-kurd helyzetről kialakult képet befolyásolni tudja Európában. Az elmúlt években Törökországban sokat változott a helyzet, például a kurd nyelvű tévé-, illetve rádióműsorok beindításával, vagy az iraki kurd területtel való jó kapcsolat kialakítása révén. De még mindig meghatározó törésvonalat jelent, hogy a kisebbségi jogok nem minden helyzetben érvényesülnek. A kisebbségek jogainak kiterjesztése mind horizontálisan, mind vertikálisan messze van még a kívánatostól. A török állam és az azzal gyakorlatilag egyenértékű „fehér török” felső osztály elnyomó jellege nemcsak az etnikai kisebbségekkel, hanem a társadalom többségét adó „fekete” törökökkel szemben is megnyilvánul. A török társadalom kettőssége, bár a csatlakozási tárgyalások megkezdésénél nem merült fel akadályként, mindenképpen figyelembe veendő társadalmi tényező.

Milyen politikát kell követni a jövőben Törökországgal kapcsolatban?

Az EU kiismerhetetlen viselkedése Törökországgal kapcsolatban súlyos következményekkel fog járni. Már nem eldöntendő kérdés, hogy Törökországnak helye van-e az unióban, csak az nem világos, hogy mikor. A lisszaboni szerződés sem tette egyértelműbbé a kérdést, de nem is zárta ki a csatlakozást. A kettősség, amit a pozitív és negatív országjelentések váltakozása, illetve a nyíltan elutasító európai vezetők nyilatkozatai mind bizonytalanságban tartják Törökországot. Törökország Európa-orientációja nem csak a retorika szintjén erős, de korántsem megingathatatlan, amit az elmúlt öt évben világosan látni is lehetett. Az EU súlyos következmények nélkül nem léphet vissza. Félő, hogy a folyamatos visszautasítás radikálizálhatja, de legalábbis elfordítja Európától az egyébként stratégiaiilag fontos Törökországot. A tagság ígérete az egyetlen és messze a leghatékonyabb külpolitikai eszköze az uniónak. Ez a „soft” politikai eszköz igen sikeresnek bizonyult az újonnan csatlakozó volt szocialista országokban a demokrácia, a gazdaság gyors konszolidálásában, és egy gyors ütemű reformfolyamat végrehajtásában.

Az út, amit európai uniós csatlakozási szándékának bejelentése óta Törökország megtett, legalább annyira figyelemre méltó, mint a kemali reformok eredménye. Mindezen az a tény sem változtat, hogy az unió tagországai végletesen megosztottak a török csatlakozás kérdésében. De Törökország már döntött, és számára nem elfogadható alternatíva, ha kimarad. Törökország az olyan európai értékek alapján kialakított intézmények tagja, mint a NATO, az Európa Tanács, vagy az OECD, azaz méltán érzi úgy, hogy joga van az EU-tagságra.

Az Európai Szomszédságpolitika, a Keleti Partnerség, vagy a Mediterrán Unió szempontjából is egybeesnek az uniós és a török érdekek, és Törökország előnye, hogy mind kulturálisan, mind földrajzilag előnyös közelségben van. A szinergiák kiaknázása ellenében hat,

hogy nem haladnak a csatlakozási tárgyalások, Törökország tagsága több EU-tagország számára nem elfogadható, és a török lakosság sem annyira lelkes már. Ugyanakkor Törökország az EU nélkül is terjeszkedik a térségben: a térségbe irányuló török export például 300%-al növekedett 2003 óta, míg az EU felé ugyanez az adat 130%. A politikai térnyerés is egyre látványosabb, és Törökország egyre magabiztosabban állítja, hogy regionális vezető pozícióra törekszik, és a fogadókészség is megvan a környező országokban, amelyek a modernizáció modelljét inkább Törökországban, mint az EU-ban látják. A „neoottomán” aspirációkat akár úgy is értelmezhetjük, miszerint Törökország felkészül arra, hogy az EU-n kívül kell keresnie a boldogulását. Ugyanakkor azt is kiolvashatjuk az új külpolitikai irányvonalból, hogy Törökország bizonyítani szeretné: nélkülözhetetlen tényező, nélküle az EU soha nem válhat még regionális politikai hatalommá sem. Másrészt viszont az például Irán felé tett külpolitikai lépései, a szudáni elnököt illetően kialakított álláspontja, a Hamással kialakított párbeszéde, vagy kapcsolatainak romlása Izraellel mind óvatosságra intenek. Politikai kommentátorok már úgy értékelik, hogy az AKP iszlámizáló törekvéseivel van összhangban ez a külpolitika, és aláássa az EU demokratizáló és az emberi jogok kiterjesztésére vonatkozó törekvéseit a térségben.

Az EU, vagy általánosságban véve a nyugati világ számára Törökország kulcsszereplő a szír–izraeli, a libanoni–izraeli kapcsolatok alakításában, az afganisztáni műveletekben, a pakisztáni stabilitás megőrzésében, vagy az iráni–európai és az iráni–amerikai kapcsolatok közvetítésében. Azonban nem biztos, hogy ennek a szerepnek az eljárásására Törökország rendelkezik képességekkel és erőforrásokkal.

Összegezve kijelenthetjük, hogy az EU külpolitikai céljait tekintve Törökország fontos része lenne az EU-nak, a gazdasági és társadalmi veszélyek sem feltétlen akkorák, mint azt sokan láttatni akarják Európa vezetői közül. A baj inkább az, hogy ma Törökország még csak potenciállal rendelkezik a fentebb említett területeken, és nem lehet kiszámítani ezek beérésének időtávját. A végtelenségig azonban nem lehet húzni a csatlakozási tárgyalásokat, mert az elmúlt öt évben is látszott, hogy a reformok lelassultak, és új mozgásteret is kezd keresni magának Törökország. Az EU-nak meg kell őriznie következetességét, mert elveszti a hitelességét a törökök szemében. Figyelní kell arra, hogy a tagállamok belpolitikai érdekek miatt ne használják fel a török csatlakozás kérdését, és az EU visszamenőleg ne támasszon új feltételeket a csatlakozásra.

Felhasznált irodalom

- AKP reprieve to constrain political reforms. *Oxford Analytica*, 1 August 2008.
- Aliboni, Roberto: The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy. *European Foreign Affairs Review*. No.1, 2005, 1–16. o.
- Az Európai Közösségek Bizottsága (EB): *Az Európai Unió bővítési stratégiája 2007–2008*. Brüsszel.
- Babali, Tuncay: Loosing Turkey, or Strategic Blindness? *Turkish Policy Quarterly*. No. 3, 2009, 27–39. o.
- Barysch, Katinka: Turkey and Europe: a Shifting Access. *Open Democracy*, 14 April, 2010. http://www.cer.org.uk/articles/barysch_opendemocracy_14april10.html.
- Davutoglu, Ahmed: Turkish Foreign Policy and the EU in 2010. *Turkish Policy Quarterly*. No. 3, 2009, 12–19. o.
- Derviş, Kemal et al.: *European Transformation of Modern Turkey*. CEPS, 2004, Cp.4
- Európai Bizottság. *A Secure Europe in a Better World*. Security Strategy. Brussels, 2003, European Commission. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- Interview with Carl Bildt. The EU, Turkey and the Neighbours Beyond. *Turkish Policy Quarterly*. No. 3, 2009, 19–27. o.
- Robins, Philip: Turkey between Copenhagen and Iraq. *International Affairs*. No. 3. 2003, 547–566. o.
- Szymanski, Adam, 2009. Turkey's Potential Added Value to the EU. *Turkish Policy Quarterly*. No. 3, 2009. 125–139. o.
- Turkey 2008 Progress Report*. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2008.
- Unluhisaricikli, Ozgur, 2009. EU, Turkey and Neighbourhood Policies. *Turkish Policy Quarterly*. No. 3, 2009. 72–83. o.

Budapest, 2010. november 14.